السنة الأولى • العدد 22 • نوفمبر 2016



تحليلات متخصصة وحوارات

سلسلة شهرية تُعنى بتقديم تحليلات متخصصة حول الظواهر والقضايا المصرية في المجالات المختلفة، إضافة إلى الأحداث الإقليمية أو الدولية ذات الصلة أو التأثير على مصر، وذلك من خلال رؤى ووجهات نظر مصرية.

تصدر عن:

مركز الأهرام للدراسات الاجتماعية والتاريخية

Al-Ahram Center for Social and Historical Studies

عن مؤسسة:



رقم الإيداع بدار الكتب المصرية

2015/24210

شارع الجلاء، القاهرة 11511

جمهورية مصر العربية

هاتف: 27705331 -2 -20+

فاكس: 27705533 -2 -20+

طبع بمطابع الأهرام، قليوب

المحتويات

الإصلاح الإدارى فى مصر:
ضرورة حتمية وإرادة سياسية غائبة

هذا العدد

فى لحظة تاريخية صعبة نظر البعض إلى البيروقراطية المصرية العتيقة وإلى الجهاز الإدارى المتغلغل على أنهما الحصن الذى حمى الدولة من الانهيار على وقع الفوضى التى أعقبت ثورة 25 يناير 2011، لا سيما وأن بعض مؤسسات الدولة وأجهزتها قد تداعت أمام الغضب الشعبى المتصاعد، حيث أسهم الجهاز الإدارى للدولة فى الحفاظ على الحد الأدنى من النظام واستمرارية العمل وتقديم الخدمات.. والواقع أن هذا الدور الذى لعبته البيروقراطية المصرية وأجهزتها لم ينم عن حيوية وفاعلية ومرونة تتمتع بها قواعد العمل الحاكمة لها، بقدر ما كان انعكاسا للإرث الممتد للدولة الفرعونية ذات الطابع المركزى الضارب بجذوره فى التاريخ.

والشاهد أن سنوات من الاستبداد والفساد والمحسوبية وانعدام المسؤولية قد جثمت على صدر هذا الوطن؛ فأضعفت سلطاته وأنهكت مؤسساته؛ حتى تحول جهاز الدولة إلى شبه كائن معطوب بما يعنى فقدانه القدرة على أداء الوظائف المنوطة به بالشكل المطلوب، وتتجلى تلك الصورة فى انعدام الفاعلية وتدهور الكفاءة واستشراء الفساد الإدارى بأوجهه المختلفة، والذى تحتل فيه مصر مراتب متقدمة.

ولا شك أن بداية أى عملية إصلاحية لجهاز الدولة الإداري يجب ألا تكون منعزلة عن رؤية متكاملة للإصلاح تشمل كافة المجالات السياسية والاقتصادية.. كما يجب أن تطال كافة القطاعات والمستويات والمؤسسات والأفراد دون استثناءات وإلا باتت عملية إصلاحية مبتورة ومنزوعة الفاعلية. ورغم تعدد النصوص الدستورية بعد الثورة فيما يخص الإصلاح ومبادئه ومؤسساته، إلا أن المستغرب هو التأخير غير المبرر فى تفعيل النصوص الدستورية وإصدار القوانين المكملة، وكأن الفساد أصبح وحده، مؤسسة قادرة على توفيق أوضاعه من مرحلة لأخرى.

فى هذا الإطار جاء هذا العدد من مجلة رؤى مصرية ليلقى مزيدا من الضوء على واقع الجهاز الإدارى ومعوقاته وفرص الإصلاح. وذلك فى ضوء سياساتها التحريرية التى تلقى مزيدا من الاهتمام بالقضايا الملحة داخليا وخارجيا، ويبقى فى الأخير أن تتوجه أسرة المجلة بالشكر إلى كل الزملاء والباحثين والخبراء المتميزين الذين أثروا هذا الملف وأسهموا فى إخراجه على هذا النحو.

المحرر

التطوير المتعثر:
معوقات الإدارة الحكومية ومتطلبات نجاحها

محمد عبد العال عيسى

باحث دكتوراه بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية – جامعة القاهرة



في أوائل الخمسينيات وتحديدا عام 1951 قدم الخبير الأمريكي بول سنكر مجموعة من التوصيات التشريعية والتنظيمية لإصلاح الجهاز الحكومي. ثم شكلت الحكومة لجنة لتنظيم الإدارة الحكومية سميت باسم "لجنة شوقي"، بعدها أنشئ ديوان الموظفين واللجنة المركزية للخدمات وأجهزة النيابة والرقابة الإدارية ومعهد الإدارة العامة في1954م [1].

أنشئت اللجنة الوزارية لتنظيم الإدارة الحكومية في 1957م، والإدارة المركزية للتنظيم وتبسيط الإجراءات عام 1959م ضمن التقسيم الداخلي لديوان الموظفين. في الستينيات أنشئ المعهد القومي للإدارة العليا عام 1961م، وتم تشكيل لجنة لتنظيم الحكومة المصرية من بعض الخبراء المصريين والأجانب من بينهم خبيران أمريكيان (جوليك وموااليك) وخبير باكستاني هو غلام أحمد [2].ثم أنشئ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة عام 1964م كوحدة متخصصة لمعاونة القيادة الإدارة العليا في خطط الإصلاح الإداري ثم توسعت لوحدات فرعية بالوزارات والمحافظات والمؤسسات لدراسة المشكلات الإدارية وتقديم حلول لها، وفي عام 1966م شكلت اللجنة العليا للإصلاح الإداري [3]. في أوائل السبعينيات شُكل مجلس التنمية الإدارية ثم في 1977م شكلت لجنة للثورة الإدارية من بعض الوزراء. في الثمانينيات حاولت الحكومة إعداد وتنفيذ برامج لتطوير مواقع الخدمات الحكومية المرتبطة بالجماهير [4]. وفي التسعينيات حاولت الحكومة الجمع بين خطة للإصلاح الإداري ومواكبة برامج الإصلاح الاقتصادي.

وعلي الرغم من كل تلك الجهود والخبرات عبر عقود مضت وكثرة القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالإصلاح الإداري فضلا عن وجود وزارة وهيئات ومعاهد شغلها الشاغل هو الإصلاح الإداري إلا أن درجة رضاء المواطنين عن أداء وخدمات الجهاز الإداري متواضعة، فضلا عن أن ترتيب مصر في مستوي الحوكمة والشفافية والمحاسبة في قطاعها الحكومي الوارد في تقرير الشفافية الدولية للعام 2015م هو الثامن والثمانون علي المائة وثمان وستين دولة (88/ 168) [5]، وهو ما يشكل مع غيره من مؤشرات دولية أو إقليمية تحديا لجهود ومداخل الإصلاح التي تبنتها الحكومة.

ويمكن أن تعزى معوقات الإصلاح الإداري إلي مجموعات لا نهائية، لكن هذه الورقة ستقتصر علي البعض منها في جانب المناهج والتصورات أو التنفيذ، بحيث نستعرض مجموعة من أبرز المعوقات التي تحول دون نجاعة عملية الإصلاح الإداري. وأهم مستلزمات إنجاحه كالآتي:

أولا: المعوقات الرئيسية للإصلاح الإداري:

1. المعوقات السياسية:

يتولي النظام السياسي – عادة – عمليات التغيير الاقتصادي والاجتماعي والإداري المستهدفة في الخطط التنموية، وهو ما يعني أن الإصلاح الإداري عملية سياسية الغرض منها إحداث التوازن بين البيروقراطية والنظام السياسي القائم لتنفيذ السياسة العامة للدولة، بيد أن الإصلاح الإداري قد يُستغل في ظل التغيرات السياسية لإبعاد العناصر الإدارية غير المرغوب بها سياسيا أو غير الموالين له، ومع توالي العهود وتقلبات السياسة لا يتبقي في الجهاز الإداري إلا العناصر غير ذات الكفاءة التي ينقصها الخبرة والكفاءة. ويجادل د.نزيه الأيوبي أن إحدى وظائف البيروقراطيات

العربية هي "السيطرة" والتوظيف من قبل النظام السياسي وهذا هو الأمر الأشد والأكثر إلحاحا من تحقيق التنمية والسلوك الرشيد للأنظمة، فيقول" إن الحكام العرب يفضلون منظومة من السلطة الإدارية تنبع فيها كل السلطة من زعيم سياسي مفرد، وحيث يكون نفوذ الآخرين معتمدا بنسبة تقريبية علي مدى وصولهم إليه أو علي حصتهم من هباته، وهم كثيرا ما يُخضعون بيروقراطياتهم إلي سياسة نقل المديرين بصورة متكررة وغير قابلة للتنبؤ. إن عملية نقل الأشخاص تذكر الجميع بشكل متواصل بمدى إمكانية أولئك المتربعين في المناصب العليا في أن يتدخلوا وفق هواهم. ومن المتوقع في مثل هذا النظام القائم علي الوعي بالسلطة أن تكون الوزارات منهمكة نمطيا في عملية تنافس مع وحدات أخرى في الحكومة من أجل الحصول علي المخصصات المالية، لا بصفتها وسيلة لتنفيذ برامج معينة بقدر ما هي اختبار مستمر لموقعها داخل التراتبية البيروقراطية، ويكون تداخل الصلاحيات المنتقد كثيرا ذا وظيفة سياسية أيضا من وجهة نظر الحاكم، ولغرض ضمان أن يكون هنالك مستوى عال من المنافسة بين أتباع الزعيم، فإنهم يمنحون سلطات متساوية تقريبا ويعطون مجالات متداخلة من الصلاحية، ويتلاءم غياب أي مسؤولية محددة تلاؤما جيدًا مع الأنماط غير الرسمية للنظام ويعزز مرونة الزعيم في اختيار من يشاء من بين الأفراد وما يشاء من بين السياسات، وعندئذ يمضي عنصر معين من الفساد المقبول شوطا معقولا باتجاه ضمان ولاء الموظف...– مع الأخذ بالاعتبار هوس الحكام العرب بوظائف السيطرة للبيروقراطية –" [6]

ويمكن تلخيص بعض المعوقات السياسية كالآتي:

أ -عدم توافر الإرادة السياسية لتحقيق الإصلاح الإداري، والسعي إلي تسيس البيروقراطية.

ب -عدم استقرار الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري، فالوزارات تلغي أو تدمج أو تُستحدث دون أسباب فنية أو موضوعية. وكذلك الحال بالنسبة لأجهزة القطاع العام تتوسع أو تتقلص لأسباب لا صلة لها بفاعلية التنظيم الإداري. وهو ما يؤدي إلي صعوبة التنسيق بين القرارات السياسية المتتالية وبين القرارات الإدارية المتأنية الخاصة بإدارة وتنظيم هذه الأجهزة.

ت -غموض السياسة الإدارية العامة ذلك أن طبيعة الإصلاح الإداري عملية ديناميكية دائمة تتطلب درجة من استقرار السياسة الإدارية العامة إلا أن استقرار هذه السياسة أمر مستحيل في ظل عدم الاستقرار السياسي الذي يربط بين هذه السياسة الإدارية – إن وجدت – وشخوص الوزراء [7].

2. مقاومة الجهاز الإداري والبيروقراطيين للإصلاح:

يقف الجهاز الإداري والعاملون فيه حائلا أمام تطبيق برامج الإصلاح الإداري. ولا يتحمس البيروقراطيون للإصلاح الإداري خصوصا إذا كان الوضع الحالي يوفر لهم مراكز نفوذ [8]، وذلك ما دعا البعض للقول بأن الجهاز الإداري مُختطف لحساب نفسه. ويعود ذلك لأسباب عديدة، منها اجتماعية مثل حماية مصالح جماعات مشتركة رسمية أو غير رسمية في المنظمة، والاعتقاد في قيم وتقاليد وعادات العمل القائمة والخشية من التغيير فضلا عن حراسة العلاقات الشخصية بين الموظفين. وقد تكون لأسباب سياسية وإيديولوجية "تقررها الأحزاب والتنظيمات علي أفرادها وأتباعها ومناصريها فتصادر حرياتهم وتفرض عليهم المواقف دون أن تسمح لهم بمناقشتها وخاصة حين تسييس المنظمات والقيادات، ويقف فيها العاملون بين مؤيد ومعارض.

إضافة إلي العوامل الاقتصادية التي تبني علي حسابات الربح والخسارة لما يترتب علي التغييرات المرتقبة من مصالح للبعض وضرر للبعض الآخر" [9].وقد تكون لأسباب سلوكية مثل منع الموظفين من المشاركة في تخطيط وتنفيذ عملية التغيير، أو انعدام الاتصال والصلة بين مخطط ومنفذ التغيير وبين الموظفين، أو الخبرة السابقة القاسية مع تغيير ماض، كذلك انعدام جدية التغيير أو القناعة به. وقد تكون لأسباب شخصية بحيث يطال التغيير مصالحهم الذاتية وعلاقاتهم وترتيباتهم التي استمرت لسنين.

بالإضافة إلي تفضليهم القواعد واللوائح والقوانين المعمول بها. وقد تكون لأسباب تنظيمية مثل نقل مجموعة من الموظفين إلي إدارات أو قطاعات لا يرغبون في العمل بها أو زيادة أو تقليل السلطات والواجبات الخاصة بهم، أو التبديل والتغيير في عمليات الاتصال والتواصل مع رأس المؤسسة أو المنظمة، أو إدخال عناصر جديدة لمراكز وظيفية أو الخوف من تهديد مساره الوظيفي. وقد يكون رفض التغيير لعدم كفاءة القائمين علي التغيير ذاته أو لعدم ضرورته بالأساس [10].وقد يكون لأسباب نفسية كأن يتوقع الموظفون الأسوأ من التغيير، أو الخوف من النتائج أو من تهديد المكانة الوظيفية في المنظمة أو من فقدان المزايا، أو عدم الثقة في النفس، وكذلك مستوي النضج والانفتاح لدي العاملين. كما قد يكون بسبب "الغموض الذي يكتنف التغيرات المتوقعة أو نقص المعلومات حولها أو عدم المشاركة الفاعلة في دراستها وإقرارها لتفرد فئة من غير المتخصصين أو الأكفاء في فرضها مما يثير ردود الفعل السلبية ويستفز الآخرين مما يتسبب بعدم قبولها. فالمقاومة هنا تستمد من الطريقة التي يفرض فيها التغيير وليس بمحتواه أو مضمونه... ويظل من يري بأن المنظمات والمجتمعات بطبيعتها تميل للمحافظة وللاستمرار تحقيقا للاستقرار والأمان للمستقبل" [11].

3. المنظور التجزيئي المتناثر المؤقت لعملية الإصلاح:

تؤدي غياب الرؤية المتكاملة لبرامج الإصلاح الاداري إلي فشل عمليات الإصلاح الاداري. فيسود الخلل بين العناصر التي ينبغي أن يشملها الإصلاح الإداري... فالتركيز ينصب علي نظم الإدارة من تطوير للهياكل أو تصحيح

للأجور أو تقييم للوظائف أو ..الخ دون الأداء النهائي للمنظمات حتي وإن شمل أغلب المنظمات الحكومية، "فلو كان هدف الخطة تطوير العمالة، فإن هذا لا يعني أن هذا التطوير سيتم منفردا دون الارتباط بالعوامل الأخري كالتنظيم وأساليب العمل والإجراءات والعادات المستمدة من المجتمع" [12]. الأمر الآخر سيادة الطابع التجزيئي وتبعثر عمليات الإصلاح دون خيط ناظم. ويُقصد بالمناهج الجزئية أمران الأول من حيث تغطيته لمنظمة معينة أو لقطاع ما وليس للجهاز الإداري للدولة بأكمله. والثاني جزئية المنهج من حيث استخدامه أسلوبا واحدا من الأساليب الإدارية دون تجميعها في كل واحد متشابك ومتناسق. وهذه الأساليب الإصلاحية المبتسرة قد تكون نتاجا للخبرة الاستعمارية أو مترتبة علي سهولة الأخذ بأسلوب معين في مرحلة معينة أو ناجمة عن مُوضة تسود في علم الإدارة لفترة ما في بلد ما.

4. المعوقات الاقتصادية:

يتمثل بعضها في أن الجهاز الإداري تقع علي عاتقه المساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية بحكم كونه أداة لذلك. ولم يكن مُستغربا – والأمر كذلك- أن يتعجب الفيلسوف الألماني كارل ماركس من استمرار ادعاء الجهاز الإداري بأنه يمثل المصلحة العامة للمجتمع وأنه المُسير للتنمية. إن عمليات الإصلاح المستمرة تتطلب توفير موارد ثابته لسد النفقات الباهظة مما يجعل بعض الدول تلجأ إلي المساعدات الخارجية من الدول أو من مؤسسات القرض الدولية، وعادة تكون هذه المساعدات مشروطة مما يجعل الدول عرضة للضغوط والابتزازات والتدخل في شؤونها ببعض التوصيات التي لا تتلاءم مع أوضاعها الحقيقية ما يتعارض مع معني سيادة واستقرار تلك الدول [13].

5. المعوقات الإدارية والبشرية

أ -نقص بعض الكفاءات الإدارية والفنية المتخصصة في الجهاز الإداري.

ب -تسرب الكفاءات والمهارات إلي خارج البلاد [14].

ت -قلة رضاء العامل في الجهاز الإداري عن وظيفته ودخله وانخفاض إنتاجيته وروحه المعنوية بالإضافة إلي عدم ملاءمة العمل مع تخصصه وسوء توزيع العاملين بين الجهات الحكومية المختلفة حيث نجد نقصا للعمالة في بعض المصالح وتكدسا لها في قطاعات أخري ما أدي لظهور أنواع من البطالة.

ث -ازدواجية وتداخل الاختصاصات بين بعض الوزارات والوحدات والقطاعات للجهاز الإداري، مع تعقيد الاتصالات وكثرتها وضعف التنسيق الأمر الذي نال من فاعلية التنظيم.

ج -تعقد الهياكل والوحدات التنظيمية وتعدد مكوناتها مع غياب معايير إنشائها وتعديلها، وندرة وجود أهداف محددة لها وتضارب الصلاحيات والمسؤوليات بينها، ما أدي إلي التشوه وعدم الاستقرار التنظيمي وزيادة الأعباء المالية علي الموازنة العامة، وصعوبة التقييم والتنسيق مع اشتعال الصراع التنظيمي. وهو ما يؤدي إلي صعوبة الإشراف والرقابة والتنسيق داخل تلك الوحدات. ففي مصر مثلا يوجد 295 وحدة، ونحو 2449 كيانا إداريا. متوزعة ما بين 34 وزارة، و234 هيئة منها 63 هيئة مستقلة، و 51 هيئة قضائية، و 23 مصلحة حكومية، و 323 مديرية خدمية. كذا نجد زيادة كبري في أعداد العاملين بالجهاز الإداري والذي وصل الي ما يزيد عن (6 ملايين موظف) يساء توزيعهم في الجهاز، مع ارتفاع تكلفة العمالة إلي 207 مليارات أي 26% من مصروفات الموازنة 2014 – 2015. فضلا عن انخفاض إنتاجية الموظف الحكومي [15].

ح -كثرة التشريعات والقرارات والكتب الدورية وتقادمها وتضاربها مع ضعف الالتزام بالأطر القانونية المنظمة للجهاز الإداري للدولة ما أدي إلي انتشار ظواهر التحايل والالتفاف علي القانون. فمثلا في مصر يوجد ما يقرب من 2352 قرارا لمجلس الوزراء، و 23342 قرارا وزاريا، و 2750 قرار محافظ بإجمالي وصل مع القرارات الجمهورية والقوانين إلي (54585) [16].

خ -زيادة ممارسات الفساد الإداري بطرق متباينة من (الاختلاس والرشوة، واستغلال المال العام أو الوظيفة والمحسوبية والواسطة والقرابة وتبادل المنافع في المعاملات اليومية الحكومية سواء مع الجمهور أو مع العاملين في الجهاز) [17].

6. المعوقات التاريخية:

يأتي هذا المعوق التاريخي كامتداد لأزمة الدولة الوطنية في العالم العربي، فهي تلقي بظلالها علي الجهاز الإداري للدولة. فالدولة في العالم العربي لم تمتلك مقومات الدولة الحديثة المستقرة بالمعني الأوروبي للدولة. ويتجلي أحد أبعاد تلك الأزمة في التماهي ما بين الدولة وشخص الحاكم، فإذا تغير الحاكم تبدأ الدولة ومؤسساتها – غالبا- في الانهيار، وهو ما عبر عنه المفكر العربي د.محمد جابر الأنصاري بقوله إن السلطة حاضنة الدولة، والسلطة هي التي تتماهي مع الدولة بحيث إذا انهارت السلطة انهارت الدولة [18] أما التجلي الثاني فيتمثل في الاستعمار الفرنسي والبريطاني للمنطقة العربية والذي قام بوأد المجتمع الأهلي الطبيعي الذي كان فاعلاً مؤثراً بقيادة طبقات من الصناع والحرفيين والأشراف والفلاحين والتجار و..الخ لحساب بذور أولية لمؤسسات حديثة متضخمة غالبها أمنية في قبضة الحاكم الأجنبي لزيادة التحكم والسيطرة الاستعمارية [19].

وبعد انتزاع الجهاز الإداري لكل الوظائف التي كان يقوم بها المجتمع، أصاب الضعف ذلك الجهاز الإداري، ولم يتم تنمية المجتمع، فأصبحنا أمام صيغة الجهاز الإداري الكسيح والمُتضخم والمجتمع الضعيف. ورغم استناد الأطروحة

الفيبرية علي أن النمو والتوسع البيروقراطي علامة دالة علي تنامي العقلانية والرشد، ومن ثم يفترض أن تعمل تلك التنظيميات البيروقراطية بطريقة عقلانية [20]، وسار علي هذا الافتراض غالب أدبيات الإدارة في العالم النامى فشجعت النمو البيروقراطي، لكن هذا النمو البيروقراطي احتوي علي قدر من اللا عقلانية واللا كفاءة في التجربة غير الغربية أي في دول العالم الثالث.

7. المعوقات الثقافية:

إن عدداً من ترجمات وكتابات علماء الإدارة في العالم الثالث تنبع من مبدأ "الشرح علي متون كتب الإدارة الأجنبية" - بتعبير دكتور نزيه الأيوبي - أي تقليد وتكرار واستنساخ المناهج والحلول في دول العالم الغربي باعتبارها الأكمل والأصح والنموذج الذي يجب أن يُحتذي. أى "سيطرة المفاهيم الإدارية الغربية علي المدارس والممارسات الإدارية في الوطن العربي" [21].

فقد افترضت معظم الأدبيات الغربية أن التوسع في البيروقراطية دائما ما يبرره، فنموذج فيبر التقليدي (المغلق) افترض أن التطور البيروقراطي هو آية العقلانية والرشد .. هذه الافتراضات النظرية تكاد تكون قد انتقلت بحذافيرها إلي أدبيات الإدارة العربية وبالتالي الي مجال الخبرة والتطبيق العربي. يضاف إلي هذا شعارات التحديث والعصرنة في الدول العربية قد أدت إلي اكتساب التوسع الإداري وظيفة رمزية هامة إذ بدا هذا التوسع الاداري وكأنه رمز التطور العصري وعلامته" [22].

ومن ثم فنحن في حاجة إلي قدر من الإبداع والابتكار والتجديد إن علي مستوي مناهج النظر أو علي مستوي التطبيقات والحلول لتناسب أوضاعنا وظروفنا.

ثانيا: عوامل نجاح خطط الإصلاح الاداري:

بمفهوم المخالفة لعمليات التبقرط يمكن اقتراح ستة مؤشرات أولية لقياس مدي نجاح عمليات الإصلاح الإداري، هي: (1) انخفاض عدد الوحدات الإدارية (2) انخفاض عدد الموظفين الحكوميين (3)انخفاض الإنفاق الحكومي الجاري (4)انخفاض أجور الموظفين (5) تحسن أداء المنظمات(6)مدي رضاء المواطنين عن الخدمات الحكومية. وتقترح هذه الورقة جملة من المستلزمات لإنجاح عملية الإصلاح الإداري، كالآتي:

1. ضرورة توافر الرؤية الكلية:

بمعني أن ترتكز عمليات الإصلاح علي الجوانب الكلية Macroوالجزئية Microفي أنماط الإدارة ككل، إن في توزيع الأدوار بين الأجهزة الرئاسية في الدولة أو في العلاقة بين السلطات أو في أساليب عمل الوزارات أو في الأداء النهائي للمؤسسات. وتتأتي النظرة التكاملية من خلال التشخيص الصحيح لجوانب الخلل في النظام الإداري (نظم الأجور، التدريب، توصيف الوظيفة) باعتبارها متغيرات تابعة، واعتبار مستوي الأداء المرغوب فيه هو المتغير المستقل [23].. والرؤية الكلية الشاملة للإصلاح الإداري تستلزم إحساسا بالحاجة الي الإصلاح، ووجود استراتيجية يشارك الفاعلون فيها، وتوفر جهاز مركزي علي مستوي رفيع من السلطة وله اختصاصات شاملة مع قدرة علي متابعة التنفيذ، والرقابة المستمرة والبعدية، ووجود دفعة سياسية قوية لبرنامج شامل ومتكامل للإصلاح الإداري يرتبط بكل نواحي خطة التنمية القومية الشاملة [24].

2. تهيئة المناخ:

إن عملية الإصلاح الإداري الشامل تتطلب تهيئة للمقومات الاجتماعية التي تدعم "وتؤازر إصلاح نظم إدارة الجهاز الحكومي ككل ... فنجاحها يتطلب ... تطويرا في الدور الرقابي للمؤسسة التشريعية وغيرها من مؤسسات الرقابة الخارجية علي الحكومة، وتغييرا وتصحيحا في توازنات القوي بين المؤسسات والسلطات في المجتمع. كما يتطلب تطويرا وتغييرا في نظم التعليم، وكذلك تطويرا في البناء الاجتماعي وهيكل القيم والسلوكيات السائدة. لذلك فإن احتمالات ... النجاح تعتبر أقوي عندما يمر المجتمع ككل بعمليات تغيير وتنمية مجتمعية شاملة.

وبالتالي فإن الإصلاح الإداري الشامل للجهاز الحكومي لا يتصور أن يسفر عن نجاح حقيقي دون أن يكون جزءا من استراتيجية شاملة لإصلاح المجتمع ككل. وتتضافر في داخلها جهود الإصلاح الإداري مع جهود الإصلاح السياسي والاجتماعي والاقتصادي" [25].

3. الدعم السياسي:

من الضروري أن يبذل قادة الإصلاح الإداري جهودهم لاستقطاب دعم القادة السياسيين وذلك لضمان السلطة وتعبئة الموارد من أجل تنفيذ الإصلاح. "فالإصلاح الإداري في النهاية عملية سياسية صممت لتنظيم العلاقات بين البيروقراطية والعناصر الأخري في المجتمع من جهة، وبين عناصر البيروقراطية نفسها من جهة أخري" [26]. بالإضافة إلي حل التناقضات التي قد تنشأ بين الجهات والمؤسسات المختلفة خلال عملية الإصلاح. والفصل الوظيفي ما بين العمل السياسي والعمل الإداري بحيث يقوم الإداريون بصياغة السياسات وتنفيذها بالاشتراك مع المسؤولين في ظل رقابة داخلية وخارجية للمؤسسات الرقابية والتشريعية للتأكد من أن التنفيذ يتم بكفاءة وفعالية.

4. إدارة التغيير:

يقوم التغيير علي مجموعة من الخصائص كالانهدافية والواقعية والتوافقية والفاعلية والمشارة والشرعية والرشد والقدرة علي الابتكار والتجريب والفعالية [27]، وهناك خطوات لعملية التغيير تختلف من حالة ومن منظمة لأخرى كالتهيئة والإعداد النفسي، وبناء فرق العمل، والحصول علي دعم الإدارة العليا وإدرة مقاومة التغير وتدعيم ومتابعة عملية التغيير. فضلا عن تحديد مجالات التغيير ليتم الإجابة بوضوح عن سؤال أين يكون التغيير والإصلاح أو ما هو الجزء المشمول بالتغيير والإصلاح؟ بالإضافة إلي الاستعانة بمجموعة من نماذج التغيير في علم الإدارة كنموذج كيرت لوين (Kurt Lewin) أو نموذج جون كوتر لإدارة عمليات التغيير، وغيرها من النماذج الإدارية المعروفة ومحاولة تبيئتها لتتسق مع الوضع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والإداري المحلي بحيث لا تكون نماذج مغتربة مستزرعة ومنغلقة.

5. مراعاة العوامل الإيكولوجية (البيئية):

المقصود الأساسي هنا عدم التعامل مع الإصلاح الإداري باعتبار حلوله عالمية جاهزة أو محايدة أو استمرار عمليات التطوير عن طريق تقليد ومحاكاة الأنماط الإدارية والتنظيمية الغربية. إن الأنماط الإدارية والوظيفية في كل بلد تتأثر بالعوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والحضارية السائدة التي تتفاعل جميعها معا لتُخرج نظاما معينا من الإدارة هو الذي يسود في النهاية، بغض النظر عما يقرره القانون واللوائح والتنظيمات [28]. ومن هنا يتعذر تعميم الأسس والمبادئ الإدارية، أو افتراض أن ما يُحدث منها أثرا في مجتمع معين سوف يُنتج أثرا مماثلا في مجتمع آخر [29]. ومن الصعوبة أن "يتمكن نظام إداري من أن يقتبس بأكلمه من حضارة أخرى مختلفة" [30]. فلو أن تجربة للإصلاح الإداري صادفت نجاحاً في مجتمع ما ضمن سياق ما فهذا لا يعني أنها سوف تنجح إذا نزعت من سياقها وبيئتها لتغرس في بيئات أخري. وبالتالي من المفيد عمل دراسات مطولة حول مجموعة من المشروعات الصغيرة والكبيرة سواء كانت عامة أو خاصة أو إقليمية أو وطنية لمعرفة أسباب نجاحها عمليا "في إطار معطيات البيئة العربية وحقائقها، بحيث يمكن فيما بعد تعميم المواقف التي ثبت نجاحها وتكرار شروطها التنظيمية والاجتماعية لكي يتكرر النجاح من جديد مرات ومرات ويتحول النجاح الإداري بذلك الي عملية تعليمية يستفيد منها المجتمع ككل في تطوير منظماته وأعماله وخدماته" [31].

وأخيرا لا شك أن لدول العالم الثالث جهود للإصلاح الإداري لكنها لم تكن علي مستوي تطلعات المواطنين ورضائهم، وهو الأمر الذي يجعل من أطروحة العالم فريد ريجز Fred Riggs جديرة بالنظر في ظل المراحل الانتقالية التي تمر بها بعض دول العالم الثالث حينما أكد علي أن إصلاح الإدارة الحكومية دال علي إصلاح النظام السياسي وتصحيح توازنات القوي فيه. أي أن ثمة علاقة بين إصلاح وتطوير مؤسسات الدولة الأخري من تشريعية ورقابية وقضائية والمؤسسات البيروقراطية حيث يتوقف تحقيق الإصلاح الإداري علي النجاح في تطوير النظم التأسيسية كالبرلمان والأحزاب والمجتمع المدني والنظم الانتخابية [32]. لكن مع ملاحظة أنه لا توجد وصفة جاهزة صالحة للجميع، وحتي يكون الجهاز الإداري حقا في خدمة الشعب لا في خدمة نفسه فإن الأهم من وضع روشتة للإصلاح الإداري تطبيقها. وتتوقف مخرجات الإصلاح الإداري –عادة- علي غايات من يقوم به أو يشرف علي تطبيقه ■

المراجع:

[1]. د.محمد مختار عثمان، مناهج الإصلاح الإداري واتجاهاته، مجلة الاقتصاد والإدارة، المملكة العربية السعودية، العدد 1، 1975، ص ص 140 – 141.

[2]. د.عطية حسين أفندي، الجهاز الإداري المصري: عرض مقتضي الحال وتصور للمآل، منشور بتاريخ 13 أكتوبر 2011، موقع الجزيرة الالكتروني، متاح علي الرابط الآتي: http://studies.aljazeera.net/ar/files/2011/08/20118711156637504.html

[3]. حلمي السعيد، المجهودات السابقة في الإصلاح الإداري، **مجلة الإدارة**، القاهرة، مجلد 1، العدد 3، يناير 1969م، ص ص 24- 30.

[4]. حسين رمزي كاظم، الإصلاح الإداري ضرورة وحتمية، **مجلة الإدارة**، القاهرة، مجلد 40-41، العدد 3- 4، أبريل 2005، ص 5- 6.

[5]. راجع الموقع الرئيسي لمنظمة الشفافية الدولية، وبيانها عن ترتيب مصر في مؤشر مدركات الفساد، متاح علي الرابط الآتي:
http://www.transparency.org/news/pressrelease/transparency_international_statement_on_egypts_corruption_perceptions

[6]. نزيه الأيوبي، تضخيم الدولة العربية، ترجمة: أمجد حسين، بيروت، المنظمة العربية للترجمة، ط 1، 2010، ص ص 635 – 636.

[7]. رحيم عويد نغميش، الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية في العراق، **رسالة دكتوراه غير منشورة** ، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 1984م، ص ص 109- 111.

[8]. حسن أبشر الطيب، نظرية الإصلاح الإداري: نظرة في الاتجاهات والاستراتيجات، المجلة العربية للإدرة، مجلد 9، العدد4، 1985، ص ص 115 - 116

[9]. د.عامر خضير الكبيسي، **إدارة التغيير التنظيمي ومقاومته في الفكر الإداري المعاصر** ، المملكة العربية السعودية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ب.ت، ب.د، ص 27.

[10]. **المرجع السابق،** ص 100.

[11]. د.عامر خضير الكبيسي، إدارة التغيير التنظيمي ومقاومته في الفكر الإداري المعاصر، **مرجع سابق،** ص ص 26 – 27.

[12]. د.عالية عارف، تقييم برامج الإصلاح الإداري في مصر خلال الفترة 1990 – 2007، مجلة الإدارة، القاهرة، المجلد 46، العدد3، يناير 2009، ص ص 19 – 20.

[13]. رحيم عويد نغميش، مرجع سبق ذكره، ص ص 112- 113.

[14]. آمال مصطفي الحمامي، الإصلاح الاداري في البلدان النامية ومعوقاته، مجلة التنمية الإدارية، القاهرة، العدد 43، أبريل - يونيو 1989، ص 63.

[15]. رؤية للإصلاح الإداري في مصر، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، سبتمبر 2014، ص ص 6 - 7. متاح علي الموقع الرسمي للوزارة، علي الرابط الآتي:

http://www.ad.gov.eg/Admin/EditorDocs/%D8%AE%D8%B7%D8%A9%20%D8%A7%D9%84%D8%A5%D8%B5%D9%84%D8%A7%D8%AD%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%8A.pdf

6[1]. رؤية للإصلاح الإداري في مصر، وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، مرجع سبق ذكره، ص 11.

[17]. د.أحمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي، الإدارة العامة والإصلاح الإداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1986م،ص 1115.

[18]. د.محمد جابر الأنصاري، تكوين العرب السياسي ومغزي الدولة القطرية:

مدخل إلي إعادة فهم الواقع العربي، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1994، ص 190

[19]. د.حسنين توفيق إبراهيم، النظم السياسية العربية الاتجاهات الحديثة في دراستها، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1994، ص ص 52 – 70.

[20]. نزيه الأيوبي، تضخيم الدولة العربية، مرجع سبق ذكره، ص 573.

[21]. د.نزيه الأيوبي، الحلقات المنسية والمناطق المحظورة في الإصلاح الإداري العربي، في مؤتمر: الإدارة العامة والإصلاح الاداري في الوطن العربي، تحرير: ناصر محمد الصائغ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الأردن، 1986م، ص 847.

[22]. المرجع السابق، ص 848.

[23]. د.عالية عارف، تقييم برامج الإصلاح الإداري في مصر خلال الفترة 1990 – 2007، مرجع سبق ذكره، ص 20.

[24]. د.نزيه الأيوبي، أجهزة التنمية الإدارية ومؤسساتها في الأقطار العربية وضعها ودورها في إدارة التنمية، المجلة العربية للإدارة، الأردن، المجلد 9، العدد 4، 1985، ص 23.

[25]. د.أحمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي، مرجع سبق ذكره، ص 1126.

[26]. حسن أبشر الطيب، نظرية الإصلاح الإداري: نظرة في الاتجاهات والاستراتيجيات، مرجع سبق ذكره، ص 107.

[27]. تركي بن كديميس العتيبي، قيادة التغيير في الجامعات السعودية، دراسة مقدمة لندوة القيادة ومسئولية الخدمة: أمارة المنطقة الشرقية، 1430، ص ص 7- 8.

[28]. يري د.أحمد صقر عاشور أن "تقنيات الإدارة في أي مجتمع من المجتمعات التي تم النقل أو الاقتباس منها مقيدة بعوامل سلوكية واقتصادية وسياسية تتكامل معها هذه التقنيات وترتكز إليها"، وأنه تحت زعم شعار تطبيق "الأساليب العلمية" تم نقل أنظمة رسمية كما حدث أن نقلت دول الخليج نظماً بأكملها من الإدارة الأمريكية، واقتبست دول المغرب نظم الإدارة الفرنسية، ونقلت مصر نظم الإدارة الحكومية من مصادر فرنسية وانجلو سكسونية مختلطة. فقد أولت تلك التجارب اهتمام بالجوانب الفنية الإجرائية أكبر من الاهتمام بالجوانب السلوكية والبيئية المجتمعية والسياسية.راجع: د.أحمد صقر عاشور، نظرة مستقبلية لاستراتيجيات الإصلاح الإداري في الوطن العربي، مرجع سبق ذكره، ص 1117.

[29]. محمد فتحي محمود، الإدارة العامة المقارنة، الرياض، جامعة الملك سعود ، ط 2، 1997، ص 14.

[30]. عبد الكريم درويش، ليلي تكلا، أصول الإدارة العامة، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1986، ص ص 106 – 107.

[31]. د. نزيه الأيوبي، النظريات الإدارية الحديثة وأغراض التنمية العربية، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، المجلد 8، العدد 3-4، 1984، ص 111.

[32]. د.محمد الراوي، التنمية الإدارية في مصر: مدخل سياسي، مؤتمر إصلاح الخدمة المدنية في مصر 22- 23 يونيو 2008، شركاء التنمية للبحوث والاستشارات.